

Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001.^(**)

di Marco Orofino.*

1.

Il presente lavoro, prendendo spunto dalle attuali funzioni del *Bundesrat* tedesco,¹ si propone da un lato di ritornare sulla *vexata quæstio* della creazione di una Camera di rappresentanza delle Regioni (e delle autonomie locali) nell'ordinamento italiano,² e, dall'altro, di mostrare come tale organo abbia nell'ordinamento tedesco un importante ruolo nell'unificazione del sistema. Sul versante della comparazione con l'Italia si cercherà, poi, di porre in evidenza la necessità, sia teorica³ che pratica, di

(**) Il testo riproduce, con correzioni di forma e qualche variante, la comunicazione dell'A. al Convegno, "La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati", organizzato a Pontignano il 10 – 11 maggio 2002.

* Dottorando in diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Siena

¹ Cfr. nella dottrina tedesca sull'evoluzione del *Bundesrat*, A. RÜHRMAIR, *Der Bundesrat zwischen Verfassungsaufrag, Politik und Länderinteressen*, Duncker & Humblot, 2001, Berlin e D. HANF, *Bundestaat ohne Bundesrat*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, Baden-Baden, in un'ottica comparata e con specifico riferimento, oltre che alla Germania, anche al Belgio ed alla Spagna.

² L'esperienza del *Bundesrat* tedesco è da sempre al centro delle riflessioni sulle riforme istituzionali da introdurre in Italia; tra gli scritti più recenti, si segnalano U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni* 1996, 425 ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive del bicameralismo italiano*, 1995, Milano; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni* 1997, 277 ss.; più in generale sul *Bundesrat* e sulla sua funzione nell'ordinamento tedesco, sempre nella dottrina italiana v. D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica ed amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, 1994, Milano, 134 ss.; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni* 1997, 277 ss.; F. PALERMO e J. WÖLK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma: riflessioni a margine di un dibattito attuale* in, *Le Regioni* 6/1999, 1097 ss., i quali sostengono, in particolare, che il modello cooperativo e consociativo che ha caratterizzato l'intera storia democratica della Repubblica federale di Germania stia venendo meno e che questo possa avere importanti riflessi sulle funzioni stesse del *Bundesrat*.

³ Il nuovo art.114 della Cost. si presta a letture diverse, da un lato si fa notare che, all'equiordinazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali come elementi costitutivi della Repubblica, non si fa seguire nel comma successivo l'inclusione dello Stato tra gli enti dotati di autonomia e ciò si spiegherebbe con la constatazione che lo Stato è pur sempre sovrano. V. sul punto F. PIZZETTI, *I nuovi elementi 'unificanti' del sistema italiano: il 'posto' della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il 'ruolo' dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in corso di

permettere la partecipazione delle autonomie territoriali alla formazione della volontà della Repubblica, in un “ordinamento nuovo”, che attua un profondo rivolgimento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali⁴ sia per ciò che riguarda il rapporto tra le fonti normative (leggi e regolamenti) dello Stato e della Regione, che, in seguito all’abbandono del principio gerarchico, fonda la ripartizione delle competenze legislative sulla separazione e sul principio di competenza, sia per ciò che riguarda l’attività amministrativa.⁵

Tali profonde trasformazioni, come emerge anche dai primi commenti, sembrano avere contribuito in maniera determinante ad evidenziare, come dati strutturali dell’ordinamento all’indomani della riforma, da un lato l’impossibilità di ricorrere ai vecchi criteri al fine dell’unificazione del sistema, e dall’altro la crescente difficoltà di coordinare tra loro livelli di governo autonomi e paritari.

pubblicazione ed attualmente disponibile all’url://www.giurcost.org/studi/. Dall’altro lato, nella dizione dell’art.114 riecheggia la teoria dello Stato composto tedesco e della sovranità ripartita, come sottolinea, pur dubitando sulla fattibilità teorica della ricostruzione M.OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T.GROPPI e M.OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, 2001, Torino, 39. In Germania, la mancata corrispondenza nella *Grundgesetz* tra l’utilizzo del termine *Bund* (Stato) e *Bundesstaat* (Federazione) ha provocato una ripresa della teoria kelseniana (del *Gesamtstaat* o dei tre elementi costitutivi) in opposizione a quella maggioritaria dei due enti costitutivi (e *Bundesstaat*). Al di là del dato teorico, a seconda dell’accettazione della teoria dei tre elementi o della semplice bipartizione Federazione – *Länder*, deriva un cambiamento della funzione e del ruolo del *Bundesrat* nell’ordinamento tedesco, come mette in evidenza nel suo celebre saggio K. HESSE, *Der unitarische Bundestaat*, (1962), inserito in una raccolta di *Ausgewählte Schriften* (Scritti scelti), C.F.Müller, 1984, Heidelberg, 116 ss.

⁴ G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni* 6/2001, 1140 ss, a confutare l’opinione di chi, almeno in un primo momento, aveva cercato di sostenere che il cambiamento prodottosi in seguito alla riforma del Titolo V fosse da considerarsi, solo come una pura e semplice costituzionalizzazione di un’interpretazione, già consolidata, della Corte Costituzionale.

⁵ Tra gli ormai numerosi commenti alla riforma del titolo V, ci si permette di ricordare qui solo alcuni di quelli che si soffermano in particolare sulla potestà legislativa ed amministrativa. Sui nuovi rapporti tra le fonti legislative nell’ampia bibliografia v., almeno, P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni* 6/2001, 1223 ss.; C.PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, n. 7-8/2001, 194 ss; e più in generale A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. Reg.* 2/2001, 565 ss. Sul lato dell’amministrazione si v. almeno, M. CAMMELLI, *Amministrazione ed interpreti davanti al nuovo Titolo V*, e A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, entrambi in *Le Regioni* 6/2002, rispettivamente 1273 e 1305 ss; S. CASSESE, *L’amministrazione nel nuovo Titolo quinto della Costituzione*, in *Giornale dir. Amministrativo*, 12/2001, 1193. Inoltre si rimanda anche alle indagini conoscitive sulla riforma del titolo quinto, appena terminate, presso la Commissioni affari costituzionali del Senato, (rinvenibili all’indirizzo internet http://www.parlamento.it/att/resocon/resosten/1/regioni/c_resosten_regioni.htm.) con particolare riferimento alle audizioni di L.ELIA, degli amministrativisti L. TORCHIA, A. ROMANO, A. ROMANO TASSONE, S. CASSESE, di S. PANUNZIO e di E.CHELI.

Su tale secondo aspetto sarà concentrata l'attenzione del presente lavoro.

Il profondo mutamento costituzionale, che da taluni è stato significativamente definito come “sistema policentrico esploso”,⁶ obbliga sia alla ricerca di nuovi elementi unificanti⁷ sia alla riflessione sulle forme, insufficienti, di coordinamento previste nel nuovo Titolo V della Costituzione, con ovvio riferimento al detto dell'art.11 della legge Cost. 3/2001, ed in particolare alla possibilità, ivi enunciata, che i regolamenti delle Camere prevedano una partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali all'attività della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali.

In quest'ottica i cenni che saranno fatti riguardo alla funzione (ed all'evoluzione) del *Bundesrat* vorrebbero portare a riflettere sulla funzione che esso ha all'interno dell'ordinamento tedesco, nel senso della sua partecipazione alla definizione delle politiche legislative ed amministrative dello Stato federale, e che mi pare consenta di ritenere che esso abbia svolto, sin dall'inizio, una funzione unificante. Inoltre si cercherà di analizzare quei cambiamenti costituzionali e di prassi per i quali si ritiene più importante la comparazione.

2.

Pare corretto, per comprendere poi anche l'importanza delle innovazioni, cercare di porre in evidenza gli elementi strutturali che, come ricordato, *ab origine* contribuiscono a conferire al *Bundesrat* un ruolo unificante.

Il presupposto, che rappresenta una continuità nella storia costituzionale tedesca, è il fatto che il *Bundesrat* si è sempre caratterizzato per essere la Camera di rappresentanza territoriale dei *Länder* ed un organo della Federazione.

Premesso che la continuità sta nell'esistenza di una Camera di rappresentanza territoriale, mentre storicamente variegata sono state le sue funzioni e la sua

⁶ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni* 6/2001, 1153 ss., e ora, con alcune modifiche, ID, *L'attuazione del nuovo ordinamento costituzionale in un sistema policentrico “esploso”*. *Le nuove esigenze di governance in Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, 2002, Torino, 52 ss.

⁷ F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema italiano.. .cit.* L'A. legge i nuovi limiti della Costituzione e degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e dai Trattati internazionali come nuovi ed unici elementi unificanti dell'ordinamento. In particolare modo sulla funzione unificante del riferimento all'ordinamento comunitario si veda anche L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario* in *Le Regioni* 6/2002, 1203 ss.

composizione,⁸ la *Grundgesetz* (Legge fondamentale, d'ora in poi *GG*) del 1949 ha dato al *Bundesrat* la caratteristica di essere rappresentativo dei governi dei *Länder*.

I quali governi partecipano insieme, attraverso i ministri designati, all'attività legislativa ed amministrativa, o di governo, della Federazione, dialogando attraverso il *Bundesrat* sia con il *Bundestag* sia con il Governo federale (*Bundesregierung*).

Si è detto che il *Bundesrat*, secondo quanto stabilito dall'art.51 comma I della *GG*, è composto da membri dei Governi dei *Länder*, i quali hanno il potere di nominarli ed eventualmente di revocarli. Coerentemente con ciò i rappresentanti cessano dalle loro funzioni nel momento in cui cambia il rispettivo Governo statale, mentre è ininfluente l'eventuali succedersi dei Governi a livello federale.

Il fatto che il Costituente tedesco abbia deciso di affidare il potere di scegliere i rappresentanti dei *Länder* nel *Bundesrat* agli esecutivi anziché ai corpi legislativi statali, come pure si era proposto,⁹ rappresenta una decisione tutt'altro che neutra; l'essere, infatti, espressione di un Governo, anziché di un Parlamento, privilegia l'omogeneità della rappresentanza e contribuisce ad accentuare il distacco tra i membri del *Bundesrat*

⁸ Sullo sfondo del dibattito, devono essere ricordati i precedenti storici che i membri della Convenzione avevano presente, rappresentati dall'esperienza della *Paulskirchenverfassung* (1849), che aveva previsto come organo federativo in qualità di camera alta la *Staatenhaus*, che rappresentava la sovranità degli Stati membri e che insieme con la *Volkshaus*, componeva un Parlamento bicamerale quasi perfetto; dalla costruzione della Costituzione del *Reich* del 1871, in cui il *Bundesrat* era sì composto da rappresentanti dei governi dei *Länder*, ma partecipava solo al Governo ed all'amministrazione della federazione non potendo perciò assolutamente essere considerato una seconda Camera in mancanza di qualsiasi ruolo nel procedimento legislativo; o ancora rappresentati dall'esperienza del *Reichsrat* della Costituzione di Weimar, che, pur avendo una composizione molto simile a quella attuale, fondata sulla nomina da parte dei Governi dei *Länder* di propri rappresentanti, ed anche comparabili competenze sia sul piano della legislazione sia su quello dell'amministrazione, perdeva la sua funzione unificante in caso di controversia con la Camera bassa, *Reichstag*, per la possibilità, frequentemente adottata, di ricorrere ad un plebiscito o al Presidente del *Reich*. Per la ricostruzione storica del parlamentarismo in Germania e sull'importanza delle competenze delle seconde camere per definire il tipo di organo ed il suo ruolo nella forma di governo si vedano le pagine di C.SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, 1928, Berlin, trad. it., *La dottrina della Costituzione*, Giuffrè, 1984, Milano, 391 ss.

⁹ Infatti, per intendere a quale logica risponda la peculiare costruzione di questo organo, è innanzitutto necessario ricordare come essa fu il frutto di un compromesso politico adottato tra i membri della convenzione di *Herrenschmeisse*, ed in particolare tra i rappresentanti della *CSU* che sostenevano la necessità di creare una vera e propria "seconda camera" composta da rappresentanti nominati dei Governi statali (*Ratsprinzip*), ed una parte consistente della *SPD*, che immaginava anch'essa un sistema di elezione indiretta dei membri dell'organo, ma attraverso i Parlamenti statali (*Senatslösung*) secondo un modello che si avvicinava alla prima modalità d'elezione dei senatori negli Stati Uniti d'America. Non mancavano all'interno dell'assemblea costituente i sostenitori di un forma bicamerale perfetta con l'elezione diretta dei membri della seconda Camera (*BRD*), secondo l'allora recente esempio della Costituzione Italiana, o chi invece, rifacendosi alla soluzione adottata dalla Costituzione spagnola del 1931, immaginava un sistema a composizione mista con una quota di membri eletti ed una quota di membri nominati. La ricostruzione delle posizioni politiche all'interno della Convenzione, che elaborò la Legge fondamentale tedesca sono da ricercarsi in D. HANF, *Bundestaat ohne Bundesrat*, cit., 38-39.

ed i partiti politici di appartenenza, ponendoli, invece, come rappresentanti di un'intera maggioranza di governo.¹⁰

Se, al dato dell'art.51 primo comma della *GG*, si aggiunge che nei commi successivi è previsto che “i voti di un *Land* possono essere dati soltanto unitariamente”, ben si comprende la necessità che i governi statali impartiscano le direttive di voto e si configuri, pertanto, un mandato imperativo.

Se poi, come appare utile fare, al dato normativo costituzionale si affianca l'osservazione della prassi e della dialettica interna all'organo, appare chiaro che le maggioranze che sostengono i diversi Governi statali cerchino di ottimizzare il loro potere, scegliendo di volta in volta ed unitariamente se sostenere il progetto di legge o l'atto del Governo federale, (giungendo anche da accordi politici con coalizioni di governo alternative), o se invece inasprire lo scontro politico.

Il caso limite, ma attualmente rappresentato, è dato dalla possibilità che un *Land* sia retto da una maggioranza di governo eterogenea rispetto alle coalizioni federali; anche in questa situazione è raro che non si giunga ad un accordo tra le forze che compongono la maggioranza statale¹¹ sia perché, secondo un'interpretazione rigida ma costituzionalmente ineccepibile, il voto disgiunto dei rappresentanti di un *Land* rende nulli tutti i voti che spettano allo stesso sia perché l'accordo è necessario a mantenere unita la coalizione di Governo.

Si è insistito molto sulla composizione dell'organo e sull'esercizio da parte dei *Länder* del diritto di voto, giacché si ritiene che la scelta effettuata dal “Costituente” del 1949 sia il presupposto stesso della funzione unificante del *Bundesrat* di cui si dirà oltre. Pare, infatti, che l'adozione di un sistema di scelta dei rappresentanti dei *Länder*

¹⁰ Verrebbe da aggiungere che riveste una notevole importanza anche il sistema elettorale adottato. Non c'è dubbio, infatti, che il metodo proporzionale tipico dell'ordinamento tedesco favorisca all'indomani il formarsi di aggregazioni e maggioranze di governo anche piuttosto eterogenee o inaspettate. L'esperienza italiana suggerisce però prudenza riguardo alla possibilità di sostenere che il sistema maggioritario non possa creare situazioni analoghe.

¹¹ E' vero che sembra paradossale fare questa affermazione all'indomani della *querelle* istituzionale verificatasi durante una votazione al *Bundesrat*, in cui si è approvata la nuova legge sull'immigrazione. Il problema è consistito nella mancanza di un voto unitario da parte del *Land Brandenburg*, a cui è seguito l'intervento del Presidente del *Bundesrat* che ha chiesto al Presidente del *Land* di precisare la posizione comune in deroga alla prevista nullità del voto disgiunto, che pur era stato espresso, e comunque in deroga alla prassi dell'astensione quando non si giunga ad un accordo interno al governo statale. Ci si permette di rinviare per una breve esposizione dell'incidente istituzionale a M. OROFINO in Palomar, n. 9, 2002 (all'url: http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/palomar/palomar.html)

che, al contrario, permetta o faciliti un'aggregazione partitica possa portare ad una duplicazione della Camera nazionale o, per contro, alla creazione di un organo che impedisca l'attività normativa della Federazione preferendo all'attività di mediazione, sempre e comunque lo scontro politico.

3.

Il primo elemento di unificazione su cui si intende ragionare è appunto da ricercarsi nella funzione di collaborazione e/o partecipazione del *Bundesrat* al processo legislativo, che rappresenta il dato più caratteristico e ricorrente delle “Camere alte” negli Stati “cd. federali”. All'interno del procedimento legislativo il *Bundesrat* ha la facoltà di intervenire sin dalla fase dell'iniziativa legislativa, presentando, per il tramite del Governo federale, una propria proposta di legge con gli stessi limiti di materia del *Bundestag*, senza che quest'ultimo, però, sia obbligato a discuterla. Tale previsione sotto questo punto di vista mette in luce la possibilità, invero più teorica che pratica, che sia il *Bundesrat* a sollecitare la Federazione ad intervenire su una certa materia di cui si ritiene necessaria l'uniformazione.

Più pragmatiche sono, invece, le osservazioni sulla fase di discussione ed approvazione della legge, in relazione alla quale è necessario precisare che l'intervento del *Bundesrat* assume un diverso ruolo unificante a seconda del titolo con cui la Federazione pretende di regolare la materia (se si tratti cioè di materie soggette alla sua competenza esclusiva, alla competenza concorrente,¹² o alla competenza di cornice) e a seconda del titolo con cui il *Bundesrat* entra nel procedimento legislativo.

Riguardo al primo degli aspetti, limitando il campo d'osservazione alla partecipazione del *Bundesrat* all'attività legislativa nelle materie rientranti nell'elenco di quelle sottoposte alla potestà esclusiva della Federazione o alla potestà concorrente, il dato comune, che rileva in entrambi i cataloghi, è il diritto della Federazione a legiferare: con i soli limiti “generali” per la potestà esclusiva, con il limite della

¹² Come è noto, la potestà legislativa concorrente (*konkurriende Gesetzgebung*) tedesca, a fronte della facoltà di legiferare attribuita ai *Länder* sulla base del primo comma dell'art.72 della GG, pone in capo alla Federazione il diritto a legiferare, qualora ricorrano le condizioni che richiedono l'esercizio della funzione legislativa federale di cui al 2° comma dell'art.72, vale a dire la necessità di condizioni paragonabili o la tutela dell'unità giuridica ed economica della Federazione.

necessità dell'intervento al fine di garantire condizioni di vita equivalenti (paragonabili) e l'unità giuridica o economica¹³ (art.72 GG), per la potestà concorrente.

La funzione implicitamente unificante del *Bundesrat* è da intendersi come orientata, da un lato, ad offrire ai *Länder* la possibilità di compartecipare (in forme diverse, di cui si dirà più oltre) all'approvazione di una legge cui dovranno tendenzialmente provvedere a dare (o a controllare l') esecuzione amministrativa e dall'altro, e solo per la potestà concorrente, anche a temperare la perdita di competenza in seguito all'esercizio da parte della Federazione del diritto a legiferare sulle materie di cui all'art.74 della GG.

Soffermandoci ora sull'elenco delle materie sottoposte alla potestà legislativa concorrente, l'immediata impressione è quella di un'estrema ampiezza ed eterogeneità del catalogo.¹⁴ Entrambe le caratteristiche si spiegano con l'intenzione del Costituente di costruire una certa flessibilità del riparto di competenze, permettendo alla Federazione, a seconda delle contingenze giustificabili sulla base dell'art.72 della GG, di espandersi o ritrarsi.

Il movimento a fisarmonica che si immaginava è però consistito unicamente nella contrazione della potestà legislativa degli Stati membri, per cui la funzione del *Bundesrat*, quando è stato interpellato, è stata soprattutto risarcitoria della compressione dell'autonomia dei *Länder*.

In questa sede non sembra idoneo, soffermarsi più di tanto sulla legislazione di cornice e cioè sulla possibilità della Federazione di dettare norme di principio, qualora ricorrano le condizioni su menzionate del secondo comma dell'art.72 GG, nelle materie ex art. 75 della GG, sia alla luce di un catalogo di materie ridotto e sia, soprattutto, perché la funzione unificante della legge federale pare essere meno rilevante, in quanto

¹³ Alla luce della nuova versione dell'articolo 72.2 della GG, per cui all'eguaglianza delle condizioni si è sostituita la necessità di condizioni paragonabili, come primo parametro che giustifica l'intervento del *Bund* (è rimasto fermo il secondo parametro), il punto decisivo è la giustiziabilità di tale condizione. Si veda sull'applicabilità dell'*abstrakten Normenkontroll*, H. BUTZEN, *Fremdlasten in der Sozialversicherung*, Mohr Siebeck, 2001, Tübingen, 119. In generale sulla revisione dell'art. 72 secondo comma della GG si veda nell'ampia dottrina almeno H. RYBACK e H. HOFMAN, *Verteilung der Gesetzgebungskompetenz nach der Reform des Grundgesetz* in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1995, 320; J. IPSEN, *Staatsrecht I*, 13 ed, Luchterhand, 2001, Neuwied, 129 ss; e prima della riforma v. almeno H. KRUGER, *Die Bedeutung des Art. 72.2 für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes*, *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1984, 545; N. ACHTENBERG, *Die Entscheidung über das Bedürfnis für die Bundesgesetzgebung (Art. 72 Abs.2 GG)*, in *Deutsche Verwaltungsblatt*, 1967, 213.

¹⁴ Vi sono materie come il diritto civile, penale e procedurale, da un lato; il diritto al lavoro, il diritto alla salute, la tutela dell'ambiente e le assicurazioni sociali, dall'altro; i diritti di riunione e di associazione infine.

limitata a dettare la normativa di principio, lasciando, in questa circostanza, ai *Länder* la possibilità di approvare le leggi di dettaglio necessarie.

Concentrando, ora, l'attenzione sul secondo degli aspetti e cioè sul titolo con cui il *Bundesrat* entra nel procedimento legislativo, è utile precisare che esso ha una competenza generale, se con ciò si intende la necessità che qualunque proposta di legge approvata dal *Bundestag* debba essere portata a sua conoscenza.

Tale affermazione va immediatamente temperata, anche al fine di non ingenerare il dubbio che si voglia qui sostenere l'esistenza di una parità formale e sostanziale tra i due organi legislativi, dalla sottolineatura che è, invece, diversa la possibilità di incidere sull'atto legislativo a seconda che si tratti di *Zustimmungsgesetze* o di *Einspruchsgesetze*.

Le prime sono leggi bicamerali per le quali è necessaria un'esplicita approvazione del *Bundesrat*, che compartecipa quindi a costituire l'atto legislativo e per cui è possibile parlare di vera e propria codecisione; per le seconde la *Grundgesetz* tedesca prevede, in capo al *Bundesrat*, solo un diritto di veto provvisorio, rispetto ad un atto già perfezionato anche se, ovviamente, non ancora efficace. L'eventuale opposizione del *Bundesrat*, può essere espressa al termine di un sottoprocedimento che ha come caratteristica la convocazione di un comitato di conciliazione misto (*Vermittlungsausschuss*)¹⁵, composto dal medesimo numero di membri del *Bundestag* e del *Bundesrat* (in questo caso svincolati dal mandato imperativo). Se neanche attraverso il Comitato di conciliazione si riesce a giungere ad un accordo il *Bundesrat* può, attraverso una votazione, opporre il veto; a questo punto se il *Bundestag* riapprova la legge è superato il veto e la nuova normativa diventa efficace a tutti gli effetti.

Se da un punto di vista teorico, partendo dalla tassatività costituzionale dei casi in cui è necessaria una legge bicamerale, le *Einspruchsgesetze*, le leggi che portano il *Bundesrat* ad assumere solo una funzione di controllo e di stimolo, possono essere considerate come il modello generale e residuale della partecipazione dell'organo all'attività legislativa della Federazione, l'esame delle statistiche della XIV Legislatura¹⁶, iniziata nel 1998 ed ormai agli sgoccioli, dimostra che ben più della metà

¹⁵ Si veda in riferimento a questo strumento di composizione degli interessi il recente lavoro di V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco: l'esperienza del Vermittlungsausschuss*, Jovene, 2001, Napoli.

¹⁶ I dati sono quelli aggiornati al 8.6.2001, citati da J. IPSEN, *Staatsrecht I*, 13 ed. Luchterhand, 2001, 85.

delle leggi sono state approvate attraverso il procedimento bicamerale (*o della Zustimmungsgesetz*), a fronte di un quaranta per cento della I Legislatura (1949 - 1953).

In via di approssimazione, e tenendo conto che è sufficiente che una sola disposizione di un determinato provvedimento legislativo richieda l'approvazione del *Bundesrat* per rendere necessaria l'approvazione da parte di questa assemblea dell'intera legge, vi sono sparsi nel testo costituzionale circa quaranta casi in cui è costituzionalmente richiesta una deliberazione bicamerale ed, in particolare, in tema di modifiche costituzionali e territoriali, di leggi finanziarie e fiscali, di norme che incidono sui diritti e gli interessi dei *Länder* in materia amministrativa.

Da ciò è facile desumere che l'ampliamento ha toccato tutte le materie "di interesse" per i *Länder* (che è qualcosa di differente rispetto alla competenza) e che tendenzialmente coincidono con quelle materie che maggiormente soffrirebbero di una mancata compartecipazione.

4.

La seconda funzione unificante è da individuarsi nella partecipazione del *Bundesrat* all'amministrazione statale e fa di questo organo *un unicum* (riguardo alla sua partecipazione all'emanazione di atti governativi normativi) nel panorama costituzionale moderno. Il fondamento della possibilità di dialogare con il Governo è, anche in questo caso, espressamente previsto nell'art. 50 della *GG* attraverso la necessaria approvazione di alcuni atti governativi limitatamente all'esecuzione di leggi federali, nelle due ipotesi che ciò avvenga come competenza propria degli Stati (*art.84 primo e secondo comma della GG*) o in virtù di delega da parte della Federazione (*art.85 GG*).

All'interno di questa sistematica, gli atti per cui è necessariamente richiesta l'approvazione del *Bundesrat*, possono essere raggruppati in due categorie:

a) i decreti legislativi (atti materialmente normativi, ma nella sistematica tedesca formalmente amministrativi, per cui sarebbe meglio utilizzare la traduzione letterale: ordinanze giuridiche) che competono al Governo federale o ad un Ministro in seguito ad un'esplicita delega legislativa.

L'approvazione del *Bundesrat* è obbligatoria per tutte quelle ordinanze giuridiche emanate sulla base di leggi bicamerali e in tutti i casi direttamente previsti in Costituzione.

b) le disposizioni amministrative generali (*allgemeinen Verwaltungsvorschriften*) del Governo e solo di esso.¹⁷

Entrambe le categorie di atti governativi hanno un notevole potere uniformante in quanto vincolano giuridicamente sia le amministrazioni dei *Länder* e degli enti locali sia l'amministrazione federale. Inoltre, il vincolo a cascata si estende anche agli enti autonomi di diritto pubblico (*Körperschaften des öffentlichen Recht mit Selbstverwaltung*),¹⁸ che nella dottrina tedesca sono considerati parte dell'amministrazione pubblica e che, in condizione per così dire di autonomia funzionale, gestiscono gran parte dello Stato sociale (es. sistema d'assicurazione sanitaria, previdenziale e contro gli infortuni).

Qualsiasi atto del Governo federale, che comporti un'invasione nella sfera riservata alla competenza dei *Länder* ed in alcuni casi delle amministrazioni autonome (sistema di controlli e potere sostitutivo), deve essere approvato dal *Bundesrat*, che in questo caso svolge una funzione di "garanzia istituzionale".

5.

Si tratta, peraltro, nel caso della partecipazione all'attività legislativa ordinaria ed amministrativa, di un'unificazione dall'alto verso il basso, tendenzialmente su iniziativa della Federazione e diretta verso i *Länder* e le amministrazioni autonome e locali.

Ulteriore caratteristica è quella di essere un'unificazione settoriale, a cui il *Bundesrat* è chiamato a prendere parte qualora si ravvisi la necessità di omogeneizzare le legislazioni o di vincolare le amministrazioni riguardo ad una determinata materia.

Diversa, invece, appare la funzione del *Bundesrat* rispetto alla revisione costituzionale ed al nuovo procedimento di ratifica dei trattati dell'Unione Europea, almeno nella parte in cui prevede sulla base dell'art.23 della *GG.*, che qualsiasi trasferimento di sovranità debba essere autorizzato dal *Bundesrat*.

¹⁷ Il Tribunale Costituzionale federale ha escluso che le disposizioni potessero essere emanate da un singolo Ministro ed ha richiesto la collegialità della decisione. Cfr. BverfGe 26,338 (395 ss.).

¹⁸ La qualifica di *öffentliche Körperschaft* indica una sostanziale parte dell'organizzazione giuridica, non direttamente sottoposta all'amministrazione statale, e dell'ordine interno della collettività. Sotto tale definizione vengono sussunte importanti e distinte realtà quali le Comunità locali da un lato, le Università, le Camere del lavoro e dell'industria, le Chiese – almeno da un punto vista terminologico – e gli enti assicuratori pubblici. dall'altro. Cfr. K. J. BIEBACK, *Die öffentliche Körperschaften*, Duncker & Humblot, 1976, Berlin, 16 – 17.

In questi ultimi due casi pare di poter dire che il *Bundesrat* partecipa all'unificazione generale del sistema, vale a dire all'introduzione di due diverse tipologie di limiti che valgono tanto per la Federazione quanto per i *Länder*, di cui la prima endogena e la seconda esogena all'ordinamento.

Riassumendo, la *Grundgesetz*, nella sua versione del 1949, ha previsto che il *Bundesrat* intervenga nell'attività della federazione su tre piani.

In primo luogo sul piano della legislazione ordinaria, in cui si è verificato, come ricordato, un ampliamento delle leggi bicamerali, in maniera indirettamente proporzionale, e a mo' di compensazione, dovuta sia all'espansione diretta del ruolo della Federazione nelle materie contenute nel catalogo della potestà legislativa concorrente sia a quella indiretta indotta dall'attrazione di numerose competenze nell'orbita dell'Unione Europea.

In secondo luogo sul versante amministrativo nel controllo degli atti governativi "di indirizzo", e non solo perché la *Grundgesetz* impone un sistema di decentramento amministrativo molto spinto, basato sulla clausola generale della competenza statale, ma anche perché l'organizzazione dell'amministrazione in enti di diritto pubblico, dotati di autonomia e di potestà regolamentare e sottoposti ai controlli di diverse amministrazioni territoriali), pone la necessità, vista la delicatezza delle materie che spesso essi amministrano, di garantire un livello delle prestazioni omogeneo su tutto il territorio della Repubblica.

Infine, sul versante della revisione costituzionale, per cui la *Grundgesetz* ha previsto che il *Bundesrat* ed il *Bundestag* partecipassero su un piano di effettiva parità.

6.

Quanto anticipato riguardo alla necessaria approvazione da parte del *Bundesrat* di qualsiasi nuova cessione di sovranità all'Unione Europea si inserisce in un processo d'evoluzione che ha il suo culmine proprio nella legge di riforma della *Grundgesetz* del 21 dicembre del 1992,¹⁹ giunta al termine di una discussione che era nata sulla scia della firma del Trattato di Maastricht nel 1992 e che rappresenta, dopo la riunificazione, la modifica costituzionale tedesca più importante del dopoguerra.

¹⁹ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Legge di modifica costituzionale), in *Bundesgesetzblatt (BGBl)*, I/1992, p.2086-2087.

Essa ridisciplina²⁰, sul piano interno, i rapporti tra l'ordinamento tedesco e l'Unione Europea, anche in deroga a quanto era previsto dall'art.59 GG, distinguendo tra il trasferimento della sovranità a istituzioni europee e quello ad altre istituzioni internazionali e prevedendo nel primo caso l'intervento obbligatorio del *Bundesrat*.

La centralità del *Bundesrat* è ribadita, nel senso che esso acquista un ruolo primario nella cooperazione tra lo Stato federale ed i *Länder*, che si articola in base al nuovo art.23 della GG: a) sullo scambio di informazioni e dalla Rappresentanza permanente tedesca presso l'Unione Europea direttamente Governo federale verso il *Bundestag* ed al *Bundesrat*, e dal Governo federale o dalle conferenze di settore; b) sulla concertazione tra Governo federale, *Bundestag* e *Bundesrat* che devono giungere ad una posizione comune che vincoli la rappresentanza tedesca nella fase "cd ascendente" all'interno del Consiglio. A questo proposito, se non si raggiunge un accordo e la materia trattata è oggetto della competenza legislativa o amministrativa dei *Länder*, sarà il *Bundesrat* ad avere l'ultima parola attraverso una nuova votazione del documento con una maggioranza di almeno i due terzi; c) sui diritti di partecipazione e cioè sulla possibilità che sia un Ministro dei *Länder*, su autorizzazione del *Bundesrat*, a rappresentare la Germania (e non i singoli *Länder*, ma bensì il complesso delle politiche regionali in una data materia) in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione ed a difendere la posizione unitaria dei *Länder* su una determinata questione di loro competenza, e sulla possibilità che un osservatore dei *Länder* partecipi ai lavori preparatori del Coreper; d) sulla trasposizione di una direttiva che se rientra nella sfera di competenza federale obbliga il Governo a trasmettere il progetto prima al *Bundesrat*.²¹

²⁰ La legge tedesca del 27 luglio 1957 di ratifica del Trattato di Roma stabiliva già all'art.2 che il Governo federale fosse obbligato ad informare periodicamente sia il *Bundestag* sia il *Bundesrat* circa l'evoluzione nel Consiglio della CEE e dell'Euratom

²¹ Se invece la direttiva riguarda una materia che è sottoposta alla potestà legislativa dei *Länder* essi approvano autonomamente la necessaria normativa di trasposizione. Ampiamente sulla modifica dell'art.23 della Grundgesetz e sul complesso delle possibilità per i *Länder* di partecipare alla costruzione della volontà europea v. M.PRÖPPER, *Die Mitwirkung des Bundesrates an der europapolitischen Willensbildung*, Giessen, 1997. Nella dottrina italiana si rinvia alla ricostruzione di E. DI SALVATORE, *Integrazione e regionalismo: l'esempio tedesco*, in Rivista DPCE 2/2001, 513 ss.

7. Art. 11 Legge Cost. 3/2001: una transizione verso la Camera delle autonomie...

La legge costituzionale 3/2001, che ha modificato l'intero Titolo V, ha riportato prepotentemente al centro del dibattito la questione della creazione di una Camera di rappresentanza territoriale, che *de iure condendo* dovrebbe, nella migliore delle ipotesi, sostituirsi al Senato della Repubblica o ad esso affiancarsi con una composizione diversa a seconda delle materie oggetto di discussione.

Il motivo che ha dato origine al riaccendersi del dibattito, è stato in particolare l'art.11 della Legge Cost. 3/2001²² che ha previsto che i Regolamenti²³ delle Camere possano prevedere un'integrazione della Commissione parlamentare (bicamerale) per le questioni regionali attraverso i rappresentanti delle autonomie territoriali (Regioni, Province autonome ed enti locali²⁴).

Tale previsione non può essere compresa se non si pone mente alle vicende che hanno portato alla revisione della Costituzione e che, come si ricorderà, nascevano

²² Si rimanda, in prima battuta, sul problema dell'integrazione della Commissione Bicamerale per le Questioni regionali alle Audizioni effettuate presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nel corso della già ricordata Indagine conoscitiva, e tra queste, a quella del Ministro U. BOSSI, dei rappresentanti delle Giunte regionali, dei rappresentanti dei Consigli Regionali, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEN. Nella recentissima dottrina, v. almeno R. BIN, *Dopo la riforma e Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nell'integrazione della Commissione bicamerale*, entrambi in *Le Istituzioni del federalismo*, rispettivamente 3-4/2001, 593 ss e 5/2001, 881 ss; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n.3/2001 in Le Istituzioni del federalismo* 6/2001, 1113 ss; R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 211. Ancora, in particolare sui problemi interpretativi il contributo di R. DE LISO, *Osservazioni sull'art.11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, sul *Forum di Quaderni Costituzionali*. (<http://www2.unife.it/forumcostituzionale/>). Sempre sul *Forum* si segnalano, in particolare, i commenti di C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, E. BALBONI, *La Bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)* e S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*. Sempre sulla "Commissione bicamerale integrata", ma osservata dalla prospettiva dell'impatto della riforma costituzionale sul Parlamento si rimanda a F.ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V della Costituzione*, all'indirizzo Web www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/agor.html

²³ Anche su questo punto vi sono in realtà due interpretazioni: da un lato chi ritiene sia necessaria una legge di interposizione, che detti le norme sulla nuova composizione della Commissione (v. l'*audizione* di U. BOSSI, cit., e l'intervento del Presidente della Camera, P. CASINI, nel corso della seduta del 16 ottobre della Giunta per il Regolamento) e chi, invece, ritiene che possano essere i regolamenti a organizzare l'integrazione, oltre che a disciplinare la procedura (v. audizione L. VANDELLI in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, cit.) Si sottolinea che l'ultima versione del disegno di legge del Ministro LA LOGGIA, in tema di attuazione della riforma, non contiene alcun richiamo all'art.11 della Legge Cost. 3/2001; allo stesso modo la bozza di regolamento in discussione alla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati pare accogliere l'opzione regolamentare.

²⁴ La dizione enti locali dovrebbe comprendere quelli che, ex. art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica e cioè le Province, i Comuni ed eventualmente le Città metropolitane.

dall'intento riformatore che si era manifestato all'inizio della tredicesima legislatura, sul piano costituzionale, con l'approvazione della Legge Cost. 1/1997 che istituiva una Commissione Bicamerale incaricata di predisporre un testo organico di riforma dell'intera seconda parte della Costituzione.

Le vicende che condussero, prima alla sospensione del dibattito parlamentare sul progetto di revisione costituzionale licenziato dalla Commissione presieduta dall'On. D'Alema, ed in seguito al recupero di alcune parti di tale articolato (giusto processo, forma di governo regionale ed infine riforma del Titolo V), nell'ambito delle leggi costituzionali successivamente approvate, testimoniano dell'impossibilità di giungere, almeno nell'ambito della tredicesima legislatura ad un accordo che modificasse la struttura del Parlamento italiano.

Data questa impossibilità si spiega la previsione di questa parziale forma di coordinamento tra lo Stato e le autonomie locali che, dallo stesso legislatore costituzionale era ritenuta indispensabile per la coerenza del nuovo ordinamento.

Da un punto di vista formale l'art. 11 della L.Cost. 3/2001 è una disposizione che, al di là della sua difficile collocazione all'interno dell'articolato costituzionale rappresenta un *unicum*, almeno nella nostra storia costituzionale, in se avendo la duplice caratteristica di autodefinirsi come provvisoria, e di autoindividuare il proprio limite temporale di validità in una nuova revisione della costituzionale, che interessi in questo caso il Titolo I della parte seconda della Costituzione, da cui consegue anche una funzione programmatica di dubbio significato costituzionale.

Il primo nodo che andrà sciolto sarà quello della sua composizione.

La discussione su questo punto si è articolata in due momenti tra loro anche temporalmente differenti; in un primo tempo si è messo in dubbio l'opportunità della partecipazione di rappresentanti degli enti locali ad una commissione legislativa, sostenendo l'incoerenza di tale previsione rispetto alla loro mancanza di una potestà normativa primaria²⁵. Abbandonata questa posizione che pare difficilmente armonizzabile con il dato testuale della norma, si è aperto in un secondo momento il problema su come dovessero essere nominati i rappresentanti delle autonomie territoriali.

²⁵ La questione è stata posta in modo problematico, tra gli altri, da R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera*, in *La Repubblica... cit*, Giappichelli, 2001, Torino, 211. L'A. sottolinea l'incoerenza tra la previsione dell'art.117 comma primo, per cui la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, e la previsione di rappresentanti degli enti locali all'interno del procedimento legislativo.

Sul punto è necessario dividere il problema in due parti: da un lato deve essere considerata la difficoltà di individuare i rappresentanti di una moltitudine di Comuni e di Province, dall'altro, per ciò che riguarda le Regioni, ci si può domandare se debbano essere scelti dalla Giunta (secondo alcuni dovrebbe essere il Presidente) o se debbano, invece, essere eletti dal Consiglio Regionale.²⁶

Nel caso dei rappresentanti degli enti locali non sfugge la difficoltà tecnica dell'organizzazione della rappresentanza anche se non pare potersi affermare che la nomina attraverso l'ANCI e l'UPI, (o attraverso la componente degli enti locali della Conferenza Stato-città-autonomie locali)²⁷, faccia venir meno la legittimazione popolare. Posto infatti, che si tratterà pur sempre di rappresentanti eletti, essi sommeranno alla legittimazione che deriva loro dall'elezione popolare, la legittimazione che gli deriverà dall'essere designati da associazioni, cui partecipano la stragrande maggioranza dei Comuni e delle Province. Da ciò non pare che possa risultare violato il principio della rappresentanza generale²⁸, che deve caratterizzare i membri del Parlamento, in quanto, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali "partecipano" alla Commissione senza diventarne membri, la cui qualifica rimane riservata ai singoli deputati e senatori.

Nel secondo caso, se come pare probabile, i Regolamenti prevedranno un unico rappresentante per Regione, tenderà a sfumare la differenza tra l'elezione consiliare e quella della nomina presidenziale, almeno nella prospettiva di presupposto della funzione unificante che qui si adotta. Infatti, pur non dimenticando la possibilità che i rappresentanti delle singole Regioni potrebbero essere scelti all'esterno delle stesse secondo logiche di spartizione politica interne alle coalizioni statali, essi dovrebbero pur

²⁶ Dagli esiti dei lavori del Comitato paritetico, costituito fra le Giunte per il regolamento della Camera e del Senato, per l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione risulta la proposta di integrare la Commissione bicamerale per le Questioni Regionali con un numero di rappresentanti delle autonomie pari a quello dei parlamentari (cioè 40 membri.) La proposta prevede che i Consigli regionali eleggano il proprio rappresentante, fatta salva diversa previsione degli Statuti e, per le Regioni a statuto speciale, delle leggi regionali e provinciali. La nomina dei rappresentanti degli enti locali, invece, è nel progetto rimessa alla componente degli enti locali della Conferenza Stato-città-autonomie locali.

²⁷ Il decreto legislativo n. 281 del 1997 regola direttamente la composizione della Conferenza demandando all'ANCI, all'UPI ed all'UNCem la scelta dei propri rappresentanti.

²⁸ V. *contra* R.BIN, *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nell'integrazione della Commissione bicamerale*, cit, 881 ss. L'A. sostiene, invece, la necessità di una normativa transitoria, nella prospettiva che siano poi i Consigli consultivi delle autonomie locali ad eleggere in ogni Regione il proprio rappresentante.

sempre essere rappresentanti di una maggioranza di governo e non, unicamente, di un partito.

Differente, sarebbe invece se alla nomina da parte della Giunta si unisse la possibilità di configurare con il rappresentante un vincolo che comporti la possibilità che vengano impartite direttive fino a spingersi *de iure condendo* alla prevedibilità di un mandato imperativo.

Mantenendo lo schema di analisi prima adottato per il *Bundesrat* il primo elemento di unificazione è rappresentato dalla partecipazione della “Commissione bicamerale integrata” al procedimento legislativo.

Il detto del secondo comma dell’art. 11 permette di evidenziare tre deroghe all’ordinario procedimento legislativo in riferimento a quelle materie contenute nel catalogo dell’art. 117 comma 3 (potestà legislativa concorrente)²⁹ e dell’art. 119 (sistema finanziario) della Costituzione. La prima, di tipo sistemico, riguarda l’ammissione all’attività legislativa nella fase dell’approvazione parlamentare anche dei rappresentanti di Regioni ed enti locali; la seconda attinente al procedimento legislativo per cui è stato stabilito che, qualora la Commissione esaminatrice in sede referente del progetto di legge³⁰ non si sia adeguata al parere negativo o alle richieste di modifica della Commissione per le Questioni Regionali, sul punto debbano pronunciarsi le Camere con la maggioranza assoluta dei membri; la terza è la costituzionalizzazione, per le materie per cui è richiesto il procedimento aggravato, di una “riserva d’assemblea”.

Se si passa all’analisi del contenuto dell’art. 117 comma tre e dell’art. 119, vale a dire all’esame delle materie sottoposte alla competenza concorrente e delle norme riguardanti il sistema finanziario ci si rende immediatamente conto che si tratta delle materie per le quali maggiore sarà la necessità di cooperare tra lo Stato e le autonomie territoriali. In questo senso, al dato formale per cui la previsione rappresenta una

²⁹ E’ significativo che, il regolamento della Camera già prevedesse all’art. 102 terzo comma che “I progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall’articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l’attività legislativa o amministrativa delle regioni, sono trasmessi anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali....”.

³⁰ Il dato letterale ingenera il dubbio che l’espressione “progetto di legge” possa non riferirsi esclusivamente alle leggi ordinarie. Ci si chiede pertanto se l’aggravamento della procedura possa riguardare eventualmente anche le leggi di revisione costituzionale o le leggi costituzionali eventualmente incidenti sulle materie ex art.117 terzo comma ed art.119, o se invece sia necessario attenersi al principio della tipicità dei procedimenti.

variazione del procedimento legislativo³¹ - nel senso di una nuova rigidità che rende l'atto approvato dal Parlamento atipico e rinforzato, sia nell'ipotesi che venga fatto proprio il parere della Commissione sia che invece sia superato con una votazione a maggioranza assoluta, - va aggiunto quello di sostanza e quindi la creazione di un nuovo strumento di *governance*³², che si inserisce in una “fase” del procedimento.

In particolar modo, il cavallo di Troia per l'espansione delle competenze della Commissione bicamerale potrebbe essere rappresentato dalla competenza concorrente sulla materia trasversale dei rapporti delle Regioni con l'Unione Europea³³, che, per connessione, potrebbe portare all'estensione della competenza della “Commissione integrata” (e *per traslato* dello Stato) all'interno del catalogo residuale delle materie sottoposte alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Il secondo elemento di unificazione che si era individuato per il *Bundesrat*, e cioè il dialogo con il Governo, non rappresenta una possibilità prevista dall'art.11 della Legge Cost. 3/2001, come d'altronde non lo sarebbe, nell'ambito delle attuali competenze del Parlamento, la creazione *tout court* della “Camera delle Regioni e delle autonomie locali”.

Va, peraltro, ricordato che il sistema italiano conosce da tempo la Conferenza Stato – Regioni e dalla tredicesima legislatura il più complicato “sistema delle Conferenze”.

Tali sedi, di cui durante l'esperienza della Commissione Bicamerale “D'Alema” si era anche prevista la costituzionalizzazione,³⁴ si sono dimostrate alla luce del lavoro svolto con profitto durante la XIII legislatura come luogo di concertazione nell'attività

³¹ Cfr. R.BIFULCO, *In attesa della seconda camera, cit...*,216-217..

³² Sulla *governance* come strumento di partecipazione, ma anche di unificazione del sistema si v. F.PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, cit...

³³ Si vedano sul punto le note della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province autonome in audizione presso il Comitato paritetico delle Giunte del regolamento di Camera e Senato del 16 gennaio 2002.

³⁴ E' necessario sottolineare che la “Camera delle regioni e delle autonomie” non si identifica, esaurendola, con la cooperazione tra centro e periferia; a tal fine pare importante *de iure condendo* valorizzare i raccordi di tipo procedimentale ed organizzativo esistenti. Sul punto ed in particolare sulla necessità di procedere ad una costituzionalizzazione di tali istituti, v. A. D'ATENA, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Le Istituzioni del federalismo* 3-4/2001, 635 – 636. Nel senso di una valorizzazione del sistema delle Conferenze deve essere letto l' “*Accordo recante intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281*” firmato il 20 giugno del 2002.

riformatrice sul versante dell'attuazione delle deleghe "Bassanini", un'utile sede di raccordo e di coordinamento tra le diverse realtà istituzionali.

In futuro, soprattutto, in seguito alla possibile riforma del primo Titolo della seconda Parte della Costituzione, sarà necessario interrogarsi su come si potrà raccordare il sistema delle Conferenze con un Parlamento riformato ed auspicabilmente più adeguato e rispondente alle esigenze che la riforma del Titolo V ha posto in evidenza.